

# 京都府における「里の仕事人」の地域活性化に資する効果

大阪府立大学生命環境科学研究科 中川 優  
大阪府立大学生命環境科学研究科 浦出 俊和  
大阪府立大学生命環境科学研究科 上甫木 昭春

## 1. はじめに

近年、日本の農山村地域では過疎化・高齢化が進行している。それに伴い、地域の担い手不足や、地域コミュニティの衰退などが問題となっている。このほかにも、農林漁業など地場産業の衰退、有害鳥獣被害の増加、さらには、生活環境面の悪化、社会インフラの整備不足など、生活基盤に関わる様々な課題を抱えている<sup>1)</sup>。

これまで日本における過疎対策は、生活環境や産業基盤等の整備をはじめ、ハード事業を中心に展開されてきた。しかし、2010年に過疎地域自立促進特別措置法が改正され、過疎対策事業債がソフト事業に対して活用できるようになり、地域の実情に応じたきめ細かい対策が講じられるようになった<sup>2)</sup>。その結果、ハード事業中心の過疎対策からソフト事業を重視した対策へとシフトしている<sup>3)</sup>。国によるソフト事業として、2008年に集落支援員、2009年に地域おこし協力隊などが制度化され、人材派遣・人材斡旋制度が始まった。これらの制度に対して、都道府県・市町村ともに今後とも制度の継続・充実を求める声が多く寄せられており、特に都道府県では8割超とほぼすべての県が国による人的支援策の充実を求めている<sup>4)</sup>。そのほかにも、地域に対する人的支援策としては、NPOや大学、専門家などの派遣・協働が行われている。そのような中、地方公共団体では、人的支援策の一つとして、行政の職員を直接地域に派遣する「地域担当職員制度」を導入する事例が見られる。櫻井(2009)によれば、同制度については、1968年「地域担当制」として導入した千葉県習志野市が全国的な先駆けであり、近年もなお「参加」「協働」のまちづくりの理念に基づき導入する自治体は増えつつある<sup>5)</sup>。

このような中、京都府では2009年度より、地域の主体的な取り組みを前提として、多様な地域課題に取り組める過疎地域再生の総合施策として「共に育む『命の里』事業(以下、命の里事業)」を実施し、翌2010年度から「里の仕事人」として地域振興担当の府職員を直接地域に派遣している。京都府が派遣した背景の一つとして、地域内に関係者間のコーディネート、組織・事業の運営や会計処理、補助金申請や法的手続きなどの事務処理を行う人材が不足していることが挙げられる<sup>6)</sup>。従来、このような地域に密接に関わった支援は主に基礎自治体である市町村によって行われてきており、広域自治体である都道府県が導入することによる役割・効果は明らかになっていない。

そこで本研究では、京都府が直接地域へ派遣した「里の仕事人」に着目し、地域に対して果たしている役割・効果を明らかにするとともに、その要因を考察することを目的とする。

## 2. 調査方法

### (1) 都道府県を対象としたアンケート調査

都道府県における地域担当職員制度の導入実態を明らかにすることを目的として、都道府県を対象にアンケート調査を実施した。調査期間は2014年10月～11月で、38都道府県(約81%)から回答を得た。

まず、調査項目として「地域担当職員制度(あるいは類似制度)導入の有無」を回答してもらった。現段階で導入していない場合、その理由を自由回答方式で記入してもらった。一方、導入している、あるいは過去に導入していた場合「導入の目的」、「制度の概要」などを回答してもらった。

解析方法は、導入していない都道府県では、自由回答方式で得た「導入していない理由」について、キーワードの分類をすることで、主な理由を明らかにした。また、制度のある都道府県についてはそれぞれの制度を比較し、京都府と他の都道府県の共通項目、京都府の特徴的な点を明らかにした。

### (2) 京都府の命の里事業の事例調査

#### ① 調査対象地の選定理由

平成25年度末までに命の里事業が終了した19地区のうち、空き家を活用し民宿として整備するなど移住促進活動が積極的に行われ、新規移住者の増加などといった効果の見られる京都府舞鶴市岡田中地区を調査対象地とした。なお、岡田中地区は移住促進活動のほか、農林振興、地域資源の活用など幅広く事業が展開された。

#### ② ヒアリング調査

ヒアリング調査は三者に対して行った。その内訳は京都府農林振興課、里の仕事人、地域住民(地元会長、事務局長)である。京都府農林振興課に対しては、命の里事業の概要や京都府下における導入状況などを明らかにすることを目的とした。里の仕事人に対しては、地域の取り組み内容、そのときの里の仕事人の関わり方などを明らかにすることを目的とした。地域住民に対しては、地域の取り組み内容、里の仕事人に対する評価などを明らかにすることを目的とした。里の仕事人及び地域住民からのヒアリング調査で得た地域の取り組みについては、模式化することにより里の仕事人の役割・効果を明らかにした。

## 3. 調査結果・考察

### (1) 都道府県を対象としたアンケート調査の結果

アンケート調査の回答があった38都道府県のうち、地域担当職員制度、あるいは類似制度のあった都道府県は京都府を含め7件(18%)であり、導入していない都道府県は31件(82%)であった。したがって、全国的には地域担当職

員制度が導入されていないと言える。

制度を導入していない都道府県の理由を、自由回答のキーワードで分類した。その結果、市町村支援など間接的に地域支援を行う都道府県が 10 件と最も多かったものの、今後の導入が示唆された都道府県も 6 件あり、今後普及していく可能性が伺えた。

表-1 は制度を導入した各都道府県の導入する上で重視した課題を示している。この結果、全体に共通しているのは、「担い手不足」「地域コミュニティの衰退」であった。また、多様な課題を重視していたのは、研究対象の京都府以外では、D 県だけであった。

表-1 各都道府県の制度を導入する上で重視した課題

	京都府	A県	B県	C県	D県	E県	F県
担い手不足	◎	◎	○	◎	◎	◎	◎
コミュニティの衰退	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
地場産業の衰退	◎	△	△	△	◎	△	△
雇用・就業機会の減少	◎	△	△	△	◎	□	△
鳥獣被害の増加	◎	△	△	△	◎	△	△
農林地の荒廃	◎	△	△	◎	◎	△	△
生活環境面の悪化	◎	△	△	◎	◎	△	△
道路等の整備不足	◎	△	△	△	◎	△	△
◎とても重視した △どちらともいえない ×全く重視しなかった	○どちらかといえば重視した □あまり重視しなかった						

次に表-2 では、各都道府県における地域担当職員制度の概要を示す。地域担当職員の担当する地域の範囲について、京都府では複数集落であったのに対し、ほかは市町村以上の範囲と広域だった。また、地域へ赴く頻度では、B 県での「役場に常駐」を始め、京都府を含む 3 府県では 2~3 日に 1 回と頻度が高かった。これらの「地域の範囲が最も狭い」「地域へ赴く頻度が高い」ということを踏まえると、研究対象の京都府では地域と密接な関係を構築していることが示唆された。

表-2 各都道府県における地域担当職員制度の概要

	京都府	A県	B県	C県	D県	E県	F県
地域の範囲	複数集落	旧市町村単位	自治体	農林振興センター内	3~4市町村	2~5市町村	2~8市町村
1 地域の担当人数	1人	5~6人	1人	1人	1人	1~2人	1人
支援期間(延長)	3年(2年)	-	2年	-	-	3~5年	-
身分	常勤職員					集落支援員	地域おこし協力隊
職種	農業土木農業技師	-	-	-	-	集落支援員	地域おこし協力隊
専任or兼任	専任と兼任の両方	兼任	専任	兼任	専任	専任	専任
地域へ赴く頻度	2~3日に1回	1ヶ月に1回	村役場に2年間常駐	1ヶ月に1回未満	2~3日に1回	2~3日に1回	×

(2) 命の里事業の概要

京都府では、食料の生産、水や空気の供給、災害の防止など府民の安心・安全な暮らしなどを行うために必要な農山村地域を「命の里」と捉え、「命の里」の維持・再生・発展と未来への継承を図る取り組みとして命の里事業を平成 21 年度から 25 年度まで実施した。

命の里事業の制度概要を図-1 に示す。命の里事業の事業主体は、限界集落を含む複数集落のほか、NPO、民間企業、農業法人など多様な主体によって構成される地域連携

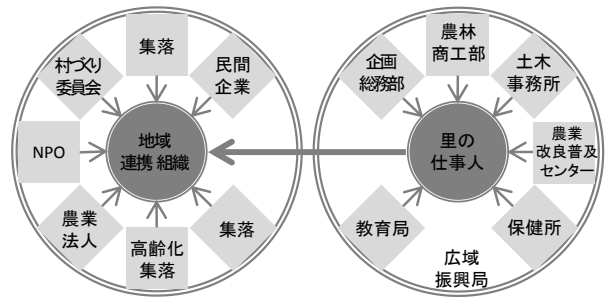


図-1 命の里事業の制度概要

組織である。京都府職員である里の仕事人は、平成 22 年度より地域連携組織に派遣され、各行政施策の総合調整や地域課題に対応した事業を地域と協働で設計するなど、地域の取り組みを支援している。また、広域振興局には、複数の関係部署からなる「組織横断チーム」を設置し、里の仕事人の活動支援と、地域課題への迅速かつ横断的な対応を行う体制を構築している。

(3) 命の里事業の実施状況と主な成果

命の里事業は平成 21 年度から 25 年度までの 5 年間で、京都府下 46 地区で実施された。これは、京都府下全 1,693 集落のうち、約 370 集落 (22%) で事業が実施されたことになる。しかし、京都府下の過疎化・高齢化集落である 180 集落 (平成 22 年時点) に限定すると、事業導入集落数は約 110 集落で、約 60%の過疎化高齢化集落で事業が導入されていた。また、命の里事業の 1 地区における事業期間は通常 3 年であるが、地域からの要望に応じて 2 年間の延長を行うことができる。なお、平成 25 年度末までに通常事業期間である 3 年が終了した地区は 25 地区あり、このうちの 11 地区 (44%) で延長が行われた。

主な成果として、空き屋を民宿として利用した移住促進活動、栃の実を利用した特産品の開発、棚田の整備などの生活・生産基盤の整備、そのほかにも、地域資源の発掘、先進地視察の実施、耕作放棄地の活用などがあり、多様な地域課題に対して事業が実施された。また、事業が導入された 46 地区では、それぞれの地域で地域の将来計画である里力再生計画が策定された。

(4) 岡田中地区の概要

岡田中地区は京都府北部の舞鶴市西部・加佐地区に位置する 8 集落から成る旧村である。図-2 に示すように昭和 55 年の人口は 1,109 人であったが、平成 22 年には 614 人となり、30 年間で約 45%減少した。それに伴い、昭和 55 年に 20.7%であった高齢化率は、平成 22 年には 45.8%となっており、高齢化が深刻な地域と言える。さらに平成 6 年に地区内を走る京都交通バスが撤退し、地区内の小学校も平成 16 年に休校、23 年に廃校になるなど、社会状況の悪化が見られる。一方、岡田中地区では、命の里事業導入の 30~40 年以上前から、地域の中に地域の過疎化・高齢化に危機感を持つ住民がおり、彼らが個人的に移住促進運動を行ってきた。また、平成 2 年には、「岡田中村づくり委員会」を発足させるなど地域づくり活動が盛んな地域で、I ター

ンの新規就農者が多い。

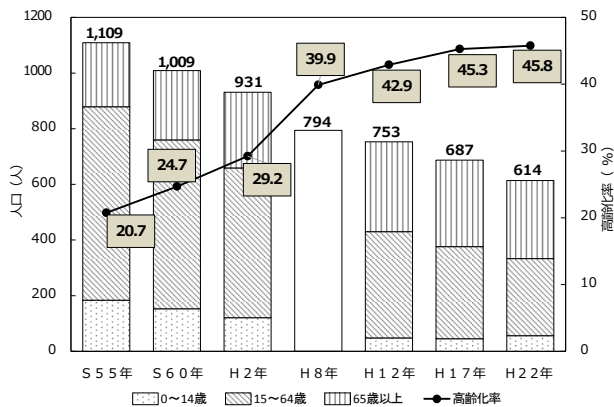


図-2 田中地区の人口と高齢化率の推移<sup>(1)</sup>

### (5) 岡田中地区における取り組みと里の仕事人の役割

岡田中地区では、平成21年度から事業が開始され、2年間の事業延長を行い、平成25年度に事業を終了した。初年度は、地域課題を発掘するため、中学生以上の全住民を対象としたアンケート調査が実施され、5つの地域課題が明らかになり、それぞれの課題を解決するために、定住促進部会・農林振興部会・地域資源部会・自治会再編委員会・小学校利活用委員会を作り、平成22年度から多様な取り組みが展開された。なお、岡田中地区担当の仕事人は、事業開始以前、岡田中地区が含まれる舞鶴西部を担当していた農業改良普及員であり、事業2年目である平成22年度より派遣された。里の仕事人の主な活動内容は、全ての部会に参加し、積極的に発言するほか、行政情報の提供、議事録の作成など多岐に渡っていた。

定住促進部会では、過疎化・高齢化に対応するため、移住者確保を目指した様々な取り組みが行われた。取り組みの1つとして、専用住宅の空き家を改修し、ゲストハウスとして開業した。この流れを図-3において模式化する。この取り組みでは、様々な許認可を取得することが必要不可欠であったが、地域住民だけでは困難であったため、なかなか取り組みの具体化に至らなかった。そこで、仕事人は必要な各種許認可取得のために、適切な部署を紹介することに加えて、地域住民と一緒に各部署に赴き、地域の実状に合わせた解決策を探ることにより、問題の解決を図った。その結果、地域の活動が「検討」の段階で停滞していた状態から「計画」の段階へ移行し、取り組みが具体化した。また、この取り組みでは、仕事人が組織横断チームによって京都府の他部署とつながっていたことも重要な要因の一つとなっていた。つまり、この取り組みにおいて、里の仕事人は「活動のステップアップ」に貢献していたと考えられる。

農林振興部会では、基幹産業である農林業の振興を目指し、獣害対策、農産物加工などが検討された。その中の一つの取り組みとして集落環境点検を行った。この流れを図-4において模式化する。この取り組みでは、獣害の軽減

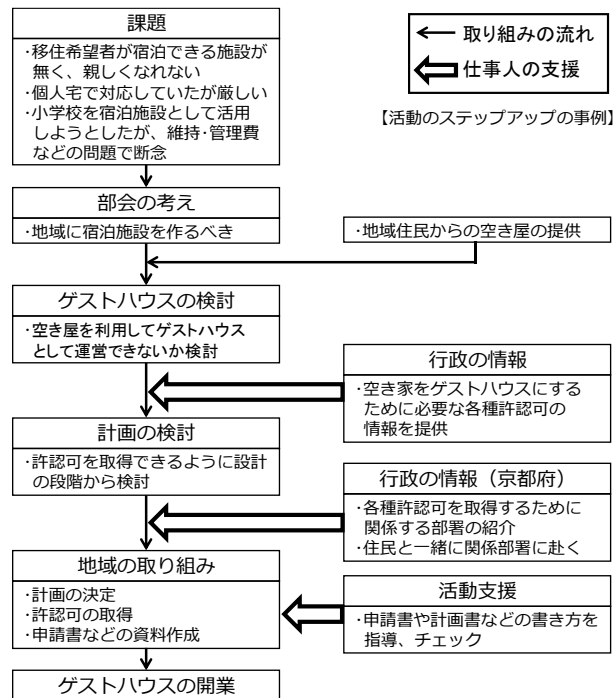


図-3 ゲストハウス開業の流れ

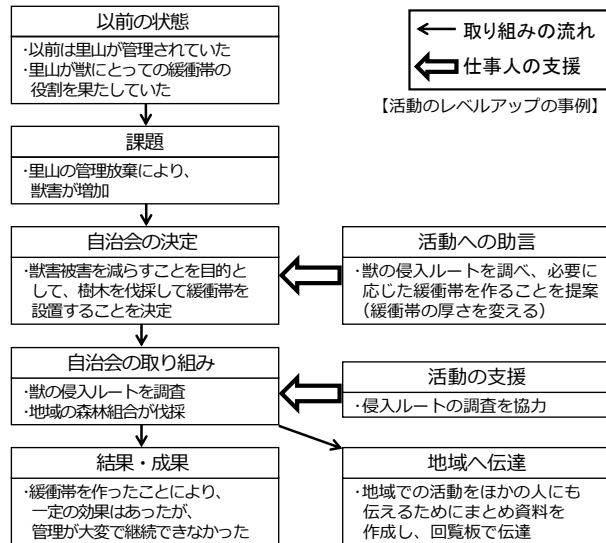
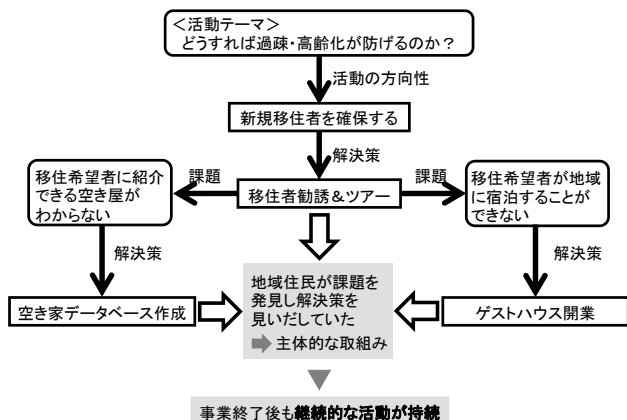


図-4 集落環境点検の流れ

を図ることを目的とした緩衝帯を設置することを地域住民が決定した。仕事人は専門知識に基づく助言として、獣の侵入ルートの調査の実施を提案した。調査結果に基づいて、当初同様であった緩衝帯から獣の侵入状況にあわせた効果的な緩衝帯に改善され、成果へとつながった。つまり、この取り組みにおいて、里の仕事人は「活動のレベルアップ」に貢献していたと考えられる。

岡田中地区では、地域課題に対応するため5つの部会が作られたが、里の仕事人、地域住民の双方とも定住促進部会が最も活動的であったと評している。そこで、命の里事業での定住促進部会における取り組みを図-5において模式化し、その特徴を考察する。定住促進部会では、活動テーマに対して、活動の方向性が「新規移住者を確保する」



図一五 定住促進部会における取り組み

という明確なものであった。そして、事業以前から活動が行われていた農村体験ツアーに関しては引き続き実施された。しかし、移住希望者に紹介する空き屋の存在状況が明確でないという新たな課題が見つかり、解決策として空き屋データベースが作成された。また、ツアー実施の結果、移住希望者が宿泊できる施設がないという課題が見つかり解決策として、ゲストハウスが開業された。つまり、住民が自ら課題に対する解決策を発見し、主体的な活動を行っていた。その結果、定住促進部会では、事業終了後も継続的な活動が行われている。なお、定住促進部会では、ゲストハウス開業における許認可の取得に加えて、ツアー開催における助言、空き家データベース作成における原案の作成、さらには、事務支援など多岐にわたる里の仕事人のはたらきが取り組みの具体化に寄与していた。

#### 4. まとめ

里の仕事人は、地域活動の「活動段階のステップアップ」「活動のレベルアップ」などに寄与していた。この要因は、地域の実状に合わせた助言を行っていたことであり、都道府県対象のアンケート調査で示唆されたように、京都府の里の仕事人が、地域と密接に関わっていたためであると考えられる。さらに、岡田中地区の場合、里の仕事人の農業改良普及員としての専門知識も地域にとって非常に有効であったことを考えると、地域の課題に合わせた職員を派遣する必要があると考えられる。また、定住促進部会では、命の里事業終了後も、継続的な活動が行われていた。その要因は、活動の方向性が明確で、部会が主体的な活動を行うとともに、里の仕事人の助言により、取り組みが具体化したためと言える。このように、行政職員の直接的な関与により、地域の主体性を引き出すことによって、継続的な活動を引き出すことが可能となったと考えられる。つまり、本研究を通じて、京都府における里の仕事人が地域活性化に貢献していることを明らかに出来たと見えよう。しかし、その効果の大きさは仕事人自身の資質に依存している点も決して小さくない。ゆえに、里の仕事人のように行政職員が地域支援に関与する場合、研修等の人材育成の充実が必要不可欠であることも示唆された。

今後、ますます過疎化・高齢化は進展すると予想され、さらに地域の課題は多様化すると考えられる。そのような多様な課題に対応するためには、京都府の命の里事業で見られたような、地域が独自の課題に合わせて取り組みを決定し、行政に提案する「ボトムアップ形式」の事業が重要になると予想される。このような事業で、取り組みを具体化させるためには、行政職員による地域の実情に合わせた支援が大きな役割を果たすことが明らかとなった。しかし、従来直接地域と関わってきた市町村は、市町村合併による業務の広域化に加え、職員数の減少などにより、地域と密接に関わることは困難になっていると考えられる。このことに加え、市町村よりも許認可権を有する都道府県が直接関与することにより、多様な課題に取り組み易くなることも考えられる。したがって、京都府で行われたような広域自治体である都道府県による直接的な支援が今後ますます重要になると考えられる。

#### 【補注】

(1)平成7年の国勢調査結果は欠損のため、平成8年の総人口及び高齢化率を示す。

#### 【参考文献】

- 1)京都府 「京の村づくりのあゆみ」 ヒアリング提供資料 (入手日付：2014年5月2日)
- 2)総務省 「過疎地域自立促進特別措置法の改正概要について」 [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000059888.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000059888.pdf) (入手日付：2014年12月22日)
- 3)総務省 「改正過疎法の評価及び今後の過疎対策のあり方に関する調査報告書」 [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000234685.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000234685.pdf) (入手日付：2014年12月22日)
- 4)櫻井常矢(2009) 「地域コミュニティ支援をめぐる構造と課題(1)―山形県内における地域担当職員制度の実態をもとに―」、地域政策研究、12、57-71
- 5)寺沢健之(2011) 「特集 地域再生へ「里の仕事人」農山村地域に担当職員を配置-定住環境整備や雇用機会創出に尽力」、地方行政、10211、10-11